

Vergaderjaar 2013–2014

33 834

Wijziging van de Wet milieubeheer (jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer, hernieuwbare brandstofeenheden en elektronisch register hernieuwbare energie vervoer)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 14 februari 2014

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Algemeen	2
Hernieuwbare brandstof eenheid (HBE)	3
Inboeken van brandstoffen en leveren tot eindgebruik	4
Jaarverplichting ondernemers	4
Jaarrapportage Nederlandse Emissie autoriteit (NEa)	5
Ketenverantwoordelijkheid	5
Gedelegeerde regelgeving	6

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de wijziging van de Wet milieubeheer (jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer, hernieuwbare brandstofeenheden en elektronisch register hernieuwbare energie vervoer) en zijn tevreden met de voorgestelde vereenvoudiging van het administratiesysteem. De leden van deze fractie hebben hierover nog wel een vraag.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van de wijziging van de Wet milieubeheer (jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer, hernieuwbare brandstofeenheden en elektronisch register hernieuwbare energie vervoer). De leden van deze fractie zijn het eens met het doel van de wetswijziging, namelijk zorgen voor voldoende

transparantie omtrent de herkomst van hernieuwbare brandstoffen waaronder biobrandstof en tegelijkertijd waar mogelijk de administratieve lasten zoveel mogelijk verlagen. Deze leden vragen de regering om nog op enkele punten toelichting te geven.

De leden van de SP-fractie hebben met enige zorg kennis genomen van de wijziging van de Wet milieubeheer (jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer, hernieuwbare brandstofeenheden en elektronisch register hernieuwbare energie vervoer). De productie van biomassa voor brandstof concurreert met de productie van voedingsgewassen en de natuur. Kennis over de herkomst van biobrandstoffen doet er dus toe. De leden van deze fractie hebben daarom altijd bepleit dat de 10% bijmengingsverplichting gekoppeld is aan de eis 100% productie uit duurzame biomassa (2^e generatie, reststromen). Versneld naar de 10%-doelstelling toewerken zonder voldoende zekerheid over de herkomst van biobrandstof is voor deze leden onacceptabel. Volgens de leden van deze fractie wekt het voorliggende voorstel de suggestie dat controle op die herkomst er niet beter op wordt. Vandaar dat deze leden nog enkele vragen en opmerkingen hebben.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van de wijziging van de Wet milieubeheer (jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer, hernieuwbare brandstofeenheden en elektronisch register hernieuwbare energie vervoer). Ten aanzien van dit wijzigingsvoorstel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennis genomen van de wijziging van de Wet milieubeheer (jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer, hernieuwbare brandstofeenheden en elektronisch register hernieuwbare energie vervoer). De leden van deze fractie onderschrijven de doelstelling om tot een vereenvoudiging van de huidige systematiek te komen, maar hebben nog vragen over de uitvoering en de ketenverantwoordelijkheid.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in artikel 3, lid 1, laatste zin van het huidige Besluit hernieuwbare energie vervoer staat opgenomen dat zowel bij benzine als bij diesel altijd ten minste 3,5% biobrandstof moet worden bijgemengd. De leden van deze fractie vragen of het klopt dat de regering overweegt dit «tussenschot» te verwijderen. Indien dit het geval is vragen deze leden of de regering kan toelichten welke voor- en nadelen dit besluit heeft voor de biobrandstoffensector en hoe de regering tot deze afweging is gekomen.

De leden van de SP-fractie constateren dat op andere terreinen juist wordt gestreefd naar eenduidige administratieve systemen zodat de verantwoording aan Nederlandse en Europese autoriteiten overeenkomt. De leden van deze fractie vragen waarom nu wordt gekozen voor twee verschillende systemen die later weer in elkaar geschoven moeten worden om aan de eindverantwoording van de Europese Commissie te voldoen. Deze leden vragen voorts wat de ratio is achter deze administratieve en bureaucratische omweg.

De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van een eerlijk speelveld tussen hernieuwbare en fossiele brandstoffen. Daarom vragen de leden van deze fractie of er mogelijkheden zijn om een rapportageverplichting op te nemen in de Wet milieubeheer betreffende de aard en herkomst van fossiele brandstoffen. Momenteel is de herkomst van fossiele brandstoffen die gebruikt worden op de Nederlandse markt grotendeels

onbekend. Deze leden vragen voorts in hoeverre de regering bereid is om te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om een transparantieverplichting ten aanzien van de herkomst van fossiele brandstoffen te creëren ten behoeve van een eerlijk speelveld.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om een vergelijking te maken tussen dit wetsvoorstel en de huidige praktijk van het bijmengen van stookolie. Zullen zich bij biobrandstoffen vergelijkbare verantwoordings- en handhavingsproblemen voor gaan doen? De leden van deze fractie vragen naar een motivatie van de regering.

De leden van de D66-fractie constateren dat met de wetswijziging een richtlijn van 10% hernieuwbare energie wordt gesteld. Met het oog op de stimulering van verdere verduurzaming vragen de leden van deze fractie aan de regering hoe de betrokkenen worden gestimuleerd tot het zetten van verdere duurzame stappen en het bereiken van hogere percentages tot gebruik van hernieuwbare energie.

De leden van de D66-fractie constateren dat de wijziging van de Wet milieubeheer voortvloeit uit Europese regelgeving. De Europese Unie verplicht haar lidstaten tot de inzet van minimaal 10% hernieuwbare energie. De leden van deze fractie vragen de regering hoe andere vergelijkbare EU-lidstaten (zoals Duitsland, België en Denemarken) de EU-verplichting in hun staat vorm hebben gegeven, daarbij rekening houdend met andere mogelijke alternatieve vormen. Waarom heeft de regering gekozen voor dit voorstel?

De leden van de D66-fractie lezen dat de branche is gehoord over dit wijzigingsvoorstel. De leden van deze fractie vragen de regering of ook milieuorganisaties zijn geconsulteerd en zo ja, welke organisatie dat waren, wat het resultaat van de consultatie was en wat de regering daarmee heeft gedaan. Indien dit niet het geval is vragen deze leden waarom dit niet is gebeurd.

De leden van de D66-fractie lezen dat de administratieve en uitvoeringslasten zijn doorgerekend. De leden van deze fractie vragen voorts op welke aannames deze berekeningen zijn gebaseerd.

Hernieuwbare brandstof eenheid (HBE)

De leden van de SP-fractie zien het nut van sparen van HBE's niet in. Volgens de leden van deze fractie is een geleverde gigajoule biobrandstof simpelweg een geleverde gigajoule biobrandstof. Deze boekt men af in het jaar dat men de brandstof levert. Deze leden vragen waarom HBE's vervolgens gespaard zouden moeten worden. In het aangrenzende kalenderjaar moet men immers ook voldoen aan de jaarverplichting. Deze leden vragen voorts wat volgens de regering de ratio is achter het sparen van HBE's en welk milieu- of klimaatdoel hiermee gediend is.

De leden van de SP-fractie constateren dat de leverancier tot eindgebruik volgens dit wijzigingsvoorstel niet meer gehouden is aan daadwerkelijke bijmenging van duurzame biobrandstoffen in benzine of diesel of aan de aanschaf van biotickets. Een leverancier rest slechts de administratieve verplichting om aan het einde van het jaar over voldoende HBE's te beschikken. De leden van deze fractie beoordelen dit als een nieuw voorbeeld van een ongewenste verschuiving richting een «papieren werkelijkheid». Deze leden vragen hoe de regering garandeert dat die boekhoudkundige HBE's ook daadwerkelijk overeenkomen met de in de praktijk geleverde hernieuwbare brandstof. Deze leden vragen voorts hoe en op welk moment die controle plaatsvindt en door wie die controle

wordt uitgevoerd. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of de regering erkent dat gesjoemel met bijmengpercentages op de loer ligt. Zeker als de prijsverschillen tussen bijgemengde of conventionele diesel en benzine groter worden kan dit, naar inzicht van deze leden, immers al snel lucratief zijn.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe ze garandeert dat de papieren verplichting om een bepaald aantal HBE's in de boeken te hebben staan, ook daadwerkelijk betekent dat bedrijven duurzame biobrandstoffen hebben gebruikt. Op welke manier en door wie wordt dit gecontroleerd?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de Raad van State waarin vragen worden gesteld over de markt van HBE's en over de afhankelijkheid die kan ontstaan van inboekende ondernemingen. De leden van deze fractie vragen hoe de regering waarborgt dat concurrentie mogelijk is en hoe daarmee afhankelijkheid wordt voorkomen.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de verwachting wordt uitgesproken dat ter bevordering van de transparantie van de markt, een partij straks de prijs van biotickets bijhoudt en publiceert. De leden van deze fractie vragen of er contact is geweest met deze partij waarmee die verwachting hard kan worden gemaakt.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe de kwaliteit van HBE's wordt gegarandeerd en of er in de gegevens van de HBE's ook een koppeling gemaakt wordt tussen het land van herkomst, de betreffende biobrandstof en het aanhangend duurzaamheidscertificaat.

Inboeken van brandstoffen en leveren tot eindgebruik

De leden van de CDA-fractie constateren dat uit de memorie van toelichting naar voren komt dat indien de herkomst van de grondstof voor de hernieuwbare energie of het toepasselijke duurzaamheidssysteem niet kan worden geregistreerd, de bewuste hernieuwbare energie vervoer niet ingeboekt kan worden. De leden van deze fractie vragen of dit betekent dat, als de herkomst niet bekend is dan wel er geen duurzaamheidssysteem bekend is, de hernieuwbare energie vervoer inderdaad niet ingeboekt kan worden.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat een bedrijf meerdere hoedanigheden kan hebben: zowel inboeker als leverancier tot eindverbruik. De leden van deze fractie vragen de regering hoe wordt voorkomen dat deze dubbele rollen invloed zullen hebben op de verantwoordelijkheid van het bedrijf.

Jaarverplichting ondernemers

De leden van de VVD-fractie constateren dat met het voorgenomen Besluit hernieuwbare energie vervoer 2015 wordt vastgelegd dat gasvormige biobrandstof voor vervoer, waarvoor op grond van het Besluit Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+) subsidie is ontvangen, niet meetelt voor de jaarverplichting. De leden van deze fractie vragen waarom dat zo is.

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom bedrijven die met biomassa opgewekte elektriciteit en gasvormige brandstof voor vervoer niet zouden willen laten meetellen met de jaarverplichting.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat categorieën leveranciers tot eindgebruik worden aangewezen waarvoor de jaarverplichting niet geldt. De leden van deze fractie vragen de regering voor welke categorie leveranciers de jaarverplichting niet geldt en waarom dit zo is.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Nederlandse Emissie autoriteit (NEa) bij het niet voldoen aan de compensatieplicht van een onderneming de mogelijkheid heeft tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan deze onderneming. De leden van deze fractie vragen de regering wat de hoogte is van deze boete.

Jaarrapportage Nederlandse Emissie autoriteit (NEa)

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de opzet van de nieuwe NEa-rapportage over geleverde biobrandstoffen eruit gaat zien in vergelijking met de oude opzet van deze rapportages. Zal de lijst van inboekende bedrijven anders zijn dan de lijst van leveranciers tot eindgebruik in de NEa-rapportage van bijvoorbeeld 2011? Blijft dit grosso modo dezelfde lijst van bedrijven? Welke bedrijven zullen de inboekers zijn? Zouden dit ook olieterminals kunnen zijn?

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de categorie «overig» die is opgenomen in de NEa-rapportage van 2011. Wat betekent «overig» voor de drie verschillende criteria genoemd in de rapportage (aard, herkomst en duurzaamheid)? Voorts vragen de leden van deze fractie of deze categorie blijft bestaan in de nu voorliggende systematiek.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de termijn van de bekendmaking van de NEa-rapportage. De leden van deze fractie vragen of de wetswijziging een termijn stelt aan het publiceren van de rapportage. Deze leden constateren dat de rapportage van 2012 nog steeds niet is gepubliceerd. Deze leden vragen voorts wanneer de regering verwacht dat de NEa de rapportage van 2012 zal publiceren. Is de regering bereid om ervoor te zorgen dat de rapportage van 2012 er spoedig komt? Voortbouwend hierop vragen de leden van de CDA-fractie welke termijn voor het publiceren van de jaarrapportage de regering billijk acht en of de regering overweegt om een termijn in stellen, bijvoorbeeld september van het eerstvolgende kalenderjaar, voor het publiceren van toekomstige rapportages.

Ketenverantwoordelijkheid

De leden van de SP-fractie constateren dat het aantonen van de duurzame herkomst van hernieuwbare energie de verantwoordelijkheid is van het inboekende bedrijf. Dat betekent dat het mengen van en toevoegen aan de brandstof elders in de keten, niet meer wordt geregistreerd. Dat lijkt de leden van deze fractie, gezien de lessen uit de stookoliebranche, geen verstandige route. Het is voor eindgebruiker, toezichthouders en de handhavende diensten beter om wettelijke transparantie door de gehele keten heen te borgen. De leden van de SP-fractie horen graag hoe de eindverbruiker, de leveranciers tot eindgebruik en de overige stakeholders zekerheid krijgen over de percentages en de herkomst van biobrandstoffen die worden geleverd.

De leden van de D66-fractie constateren dat meerdere actoren betrokken zijn binnen de brandstofketen van producent tot leverancier tot eindgebruik. De leden van deze fractie vragen aan de regering welk bedrijf in de keten straks eindverantwoordelijk is wanneer er binnen het ketenproces iets mis gaat, er extra brandstoffen worden bijgemengd of er op enige

wijze wordt gefraudeerd. Ook willen deze leden graag weten op welke manier de transparantie in de gehele keten gewaarborgd blijft, indien alleen bij het begin en aan het einde van de keten controle en handhaving plaatsvindt. Op welke manier wordt de ketenverantwoordelijkheid gewaarborgd?

Gedelegeerde regelgeving

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering voornemens is om, in samenhang met deze wetswijziging, ook het Besluit en de Regeling hernieuwbare energie vervoer te wijzigen. Deze leden vragen voorts wanneer het Besluit en de Regeling aan de Kamer worden voorgelegd.

De leden van de SP-fractie vinden het gebruik van ministeriële regelingen voor essentiële onderdelen van het stelsel, zoals wordt aangekondigd in dit wijzigingsvoorstel, weinige fraai. De leden van deze fractie zijn van mening dat de details van verificatie in lagere regelgeving kan worden ondergebracht mits de basis – transparantie over de gehele keten – in de wet wordt ondergebracht. Dit is echter niet het geval. Deze leden zijn voorts van mening dat met dit soort constructies de volksvertegenwoordiging aan de zijlijn wordt gezet en zij vinden dit een ongewenste ontwikkeling. Temeer omdat er nu een nieuw systeem wordt opgetuigd van HBE's dringen de leden van de SP-fractie er op aan om de normstelling en de basismechanismen in de wet te verankeren en de uitwerking te regelen bij Algemene maatregel van Bestuur, die wordt «voorgehangen» bij de Kamer.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,
P. Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Dijk